

「新潟県財政の分析と財政規律の確立に関する調査・研究」

## 「財政危機宣言とは何か」《 3 》

新潟県「財政危機問題」と「財政再建」への疑問と懸念

— 人件費削減が突出する改革初年度予算 —

2020年4月8日

公益社団法人 新潟県自治研究センター

## 参考資料 関係 URL

○新潟県行財政改革行動計画

<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/193341.pdf>

○中期財政収支見通し（2020年2月改訂）

<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/203197.pdf>

○公債費負担適正化計画

<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/209522.pdf>

○新潟県行財政改革動計画の取組状況

<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/203201.pdf>

○2020年度当初予算の概要

<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/211406.pdf>

○2020年度当初予算計数資料

<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/211407.pdf>

○2020年度当初予算における主な事業

<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/211410.pdf>

○2020年2月定例会 提出議案 知事説明要旨

<https://www.pref.niigata.lg.jp/site/gikai/r0202-teiannriyuu.html>

# 「財政危機宣言とは何か」《 3 》

新潟県「財政危機問題」と「財政再建」への疑問と懸念

— 人件費削減が突出する改革初年度予算 —

(2020年4月8日)

公益社団法人 新潟県自治研究センター

はじめに

花角知事のいわゆる「財政危機宣言」から、やがて1年を迎えようとしている。

2020年度予算編成は、財政危機の克服が最優先されるべきと考えられていたが、果たしてその「優先」は確保されたのであろうか。また、県民が懸念する「痛み」はどのように具体化されることとなったのであろうか。

第3回の当センター報告は、新年度予算編成と予算を通して「健全化」への施策反映について整理することとした。

県民の多くは、「財政危機」の原因や問題点、さらにこのような事態に至った経過や責任の所在など、いまだに多くの疑問と不信感を抱いている。「過去を暴くことにさほどの意味がない」との真相解明への消極的な姿勢は、再び繰り返す危険性をはらむものではないだろうか。

「危機宣言」以降、県は過去の財政姿勢を諫めるがごとく、「県債の増発」「経済成長と税収の甘い見込み」「精選と先行投資と言われた公共投資のあり方」「限度なき有利な補助事業」などについて反省を含めた現状報告が行われた。そして、その反省を踏まえた「新潟県行財政改革行動計画」（以下「行動計画」）が策定され、県民に示された。

しかし、まとめられた「行動計画」からは、これまでも繰り返された手法と方針が示され、危機感と決意を読み解くことはできなかった。そして、計画は予算で具体化するとして、方向だけが示されたものであった。

予算編成の最中には、4年間にもおよぶ長期間の県職員給与の臨時的削減が提案され、労使の妥結によって実施されることとなった。その額は年40億円を超えるものとなり、行動計画の中で突出する「大きな成果」となった。残念ながら当センターが述べてきた県経済への影響や人事委員会勧告尊重の原則などの認識や議論の有無などは公表されず、県民に伝えられることはなかった。

財政健全化は、新たな予算で示されることとなるが、それは単に額の縮減ではすまされない問題である。

「二度と繰り返さない」とするならば、指摘されている問題の克服だけでなく、根本的な問題や既得権益にも踏み込む構造改革が必要であろう。予算や執行には、その決意と意気込みが問われるのである。

## 1. 新年度予算を見る

### (1) 原因究明と責任追及はどこまで果たされたのか

財政危機を招いた原因を県は「泉田県政下に経済成長率の甘い見通しのもと、資金手当債を最大限発行したため」と説明してきた。これに対し泉田氏は昨年12月12日、記者会見を行い「県は事実と反する説明をしている」としたうえで、「県民から負託を受けて、自ら県政運営を担う責任があるという自覚を欠いている」と、花角知事を厳しく批判した。

泉田氏の反撃を受けて、12月16日の県議会連合委員会では、県に対し反論を求める声が沸騰したが、花角知事は「事実関係は県財政改革行動計画に示した通り」とするだけで、泉田氏への直接的な反論を行うことはなかった。両者の主張は一方通行のまま交わることはなく、「痛みを…」と突如通告された県民には、もやもやとしたものだけが残り続けている。

そのもやもやは1月に上越市を皮切りに、長岡市、新潟市の県内3か所で急遽開かれた県財政悪化に関する県民説明会で、責任を求める県民の怒りとなって噴出した。「見通しが甘かったではすまされない。責任を明確にすべし」「なぜ花角知事は泉田氏に反論しないのか」「県財政を悪化させたのが泉田氏というならペナルティーを」「チェック機能を果たさなかった県議会にも責任がある」一等等である。痛みを強いられる県民にとっては当然の思いといえよう。

ところが、この説明会で県民のもやもやはさらに募るのである。泉田氏や県議会への責任追及の声に対して、説明に当たった佐久間寛道・県総務管理部長は、「泉田氏を知事に選び、財政悪化をチェックできなかった県議会議員を選んだのは県民だと指摘。『(高成長率を見込んだことは)住民もプロセス上は承認したことになる。それが間接民主主義だ』」(1月31日付、新潟日報)と、言い放ったというのだ。発言者は県の部長である。主権者たる県民に理解していただくという姿勢は微塵も感じられない。

この時、会場からはため息が漏れたと記されているが、「県は責任の明確化も、原因の徹底究明もやる気がない」ということを思い知らされ、怒りを超えた絶望のため息だったのだろう。

「責任を明確にしなければ、今後の反省材料として生かされない」という正論に真摯に向き合おうとせず、危機感だけを煽って、責任の所在も徹底検証も曖昧

にしようとする、花角県政への失望は大きいものがある。

驚きはこれだけではない。説明会で配布された資料の始めに、佐久間部長の経歴が1ページにわたり写真付き（麻生財務相と写っているものなど）で紹介されていたのだ。これを見て「この人どこかの選挙にでるのかい」と思った人も少なくなかったのではないか。（この説明書は県のホームページにも掲載されているが、さすがにまずいと思ったのか、最近になって佐久間氏の紹介ページは削除された）

財務省から出向のキャリア官僚が説明してくださる。ちゃんと聞きなさい—ということだったのか。だが、何度も言うが説明会の主題は「県財政悪化」である。説明者の経歴など一切関係ないのである。職員の給与をカットし、県民にも痛みをといるならば、県は1円たりとも無駄な出費を控えなければならない。説明者紹介のページは無駄以外何ものでもないのである。これでは危機宣言の本気度も疑われよう。

県民説明会を終え花角知事は1月29日の記者会見で「引き続き県民に分かりやすく説明したい。今後は予算という形で説明するなど、手法は検討していく」（新潟日報）と述べていたが、新年度予算を見る限り、歳出削減の多くは職員の給与カットをメインとした人件費の圧縮で、全体的にメリハリの利いたものにはなっていないという印象が強い。これでは給与が元に戻る5年後が危ぶまれる。

花角知事が本当に「県民に分かりやすく説明したい」と考えているのなら、正論ともいえるべき県民の声に謙虚に耳を傾け、説明責任を果たしていかなければならない。

## (2) 2020 予算の特徴（財政再建に向けた県の努力を見る）

### 「住んでよし・訪れてよしの新潟」の虚像

#### ①129 億円改善は喜ばしい「成果」なのか

2020 年度当初予算は、「行動計画」に基づく最初の当初予算である。「県政史上初」となる修正案—本来的な自治の機能が発揮されたものとは到底いえないわずか1100万円の修正—が自民党から提出され、一般会計総額は前年度当初比3.2%減の1兆2,196億5,900万円となった。この修正にどのような伏線があると考えられるのかについては、あらためて述べることにするが、「行財政改革行動計画に基づく歳出歳入改革の着実な実行」と「住んでよし、訪れてよしの新潟県づくり」を進める予算であると花角知事が語るように、「財政危機」の認識と「財政再建」が特徴としてあらわれたものとなっている。

実際に、予算総額をはじめ各分野での歳出削減が行われており、一般財源の収支が2019年度当初予算より129億円改善されたなどと、強調される「成果」に

注目が集まる傾向がある。

しかし、その比較する 2019 年度当初予算とはそもそもどのようなものだったのか。2019 年 2 月の「新潟県財政運営計画」において、「基金の枯渇」と「実質公債費比率 18%超による起債許可団体化」が迫るといふ財政危機を示し、歳入歳出改革が急務だと強調しながら、その一方で、総額では公共事業費を要因とした 3 年ぶりの増額という、きわめて説得力に欠ける「膨張型」予算であったのである。この「膨張型予算」の問題点を抜きに、「歳出抑制型」の 2020 年度当初予算を単純に比較して、そこからはじき出された数字を「成果」と評価するだけでは十分な見方とはいえないはずである。しかも、それぞれの削減内容や「改革」手法をみたときに、果たしてそれは「財政構造を変える」かの如き従前の大宣伝に見合うものであったのか。責任のないはずの職員の賃金に、人勸無視で手を付けた臨時的給与削減の強行（「職員側の協力」という形であったとしても）の意味もまたあらためて問われなければならない。

「成果」の大部分を占めるのが、「臨時的」かつ本来あってはならない手法によるものでは、「構造」を変えたことにはならないのである。さらに、花角県政の本性ともいえる「国の優等生」ぶりもこれまで以上に明確化している。

予算編成において特に意識したのは、「県政の一丁目一番地である県民の安全・安心、生命・財産を守ること」と「新潟県経済の活性化に向けた活力、あるいは賑わいの創出」であるという。就任以来の花角知事の主張であるが、この間、あらゆる機会を通じて当センターが指摘してきた「地方創生」路線の問題点と合わせて考えたとき、県政のあり方として、これまで本報告書で示してきた「疑問」と「懸念」は大きくなるばかりである。

そこで、この章では歳入・歳出の特徴からそれぞれ考えていきたい。

## ②歳入について

### ア. 県税収入増加の要因は

本来あるべき交付税制度の根本的拡充を求めず、国の地方財政政策の貧困さを前提にした自治体独自の税収増を声高に叫ぶ風潮は、地方財政の本質的な議論ではない。しかし、花角県政が財政構造を変えるかのような主張を続けてきた以上、歳出削減至上主義に前のめりになり、歳入増の施策にきわめて乏しい点は批判せざるを得ない。

2019 年 2 月の新潟県財政運営計画に始まり、その後の「有識者」会議や「行動計画」策定に至る一連の経過においても、議論で力点が置かれたのはほぼ一貫して「歳出削減」である。先般 2 月に公表された公債費負担適正化計画は、これらの議論のひとつの到達点であるといえる。当然のことながら、2020 年度当初予算もそのような背景の下で作られたものであり、財政論からすべてが発出し

た予算という印象が強い。内容の是非はともかく、「みるべきもの」は歳入よりも歳出にあらわれている。

歳入全体では、地方消費税の増加等により県税収入が前年度比 3.7%増の 2,645 億 8,500 万円、地方交付税は 1.5%増の 2,412 億円としている。これら増収の要因には、地方法人課税の偏在是正による新たな交付税措置の創設や、県単独の道路防災事業等で交付税措置率の高い有利な地方債となるなど、県も働きかけていた国の制度改正もある。

それでは、この歳入予算をどのように捉えるべきか考えてみたい。

まず、「行動計画」の歳入改革の具体的な取組方針において「基本方針」とされたのは、「自主財源である県税収入等による財源確保」と「本県の実情を踏まえた地方交付税の配分」である点を再度確認しておきたい。

「行動計画」では、財政状況が悪化した歳入面での要因の分析として、県税・地方交付税等について述べており、県税収入は「今後についても、現下の県内の経済情勢等を踏まえると、大幅な増収は見込めない」との見解である。具体的には、2019 年度から 2023 年度までの「改革を実行した場合の財政収支見通し」で、計画期間において 640 億円(年度平均 160 億円)の収支改革をした場合(試算①)と、435 億円(年度平均 110 億円)の収支改革をした場合(試算②)を示しているが、そのいずれにおいても、県税収入は 2,553 億円(2019 年度)から 2,752 億円(2023 年度)とされている。現在の経済状況をみれば、この小幅な増収見通しさえもすでに実現可能性は低くなっていると考えられるが、予算とのかかわりで私たちが忘れてはならないのは、県税収入が上がるような効果的な施策・事業が盛り込まれているかどうかという視点であろう。結論からいえば望みは薄いというしかないものである。

また、地方交付税等については、「公債費への措置額が減少していることや、人口減少に伴い人口を算定基礎とした経費が減少しており、結果として減少が続いて」とされ、「地方消費税の増加・地方法人課税の偏在是正・交付税措置率の高い有利な地方債など」の必要性を述べている。「地方交付税の減少」を財政難の要因としてあげるのは正しい捉え方であるものの、県が必要とした上記の点は、本来の意味での交付税制度の充実強化ではなく、ある種の小手先の改良でしかない。消費税の増税に伴って歳入が増加するのは新潟県独自の増収策ではない。偏在是正は「当然」との立場をとっているようだが、地方間で儲かった分をよこせと取り合うのは交付税の趣旨とは本来的に異なるはずである。さらに、有利な地方債については、後述のようにこれこそが県財政を苦しめた原因のひとつだったともいえるものである。県の財政構造を変えるかの如き主張を踏まえれば、「本県の要望が通った」と成果を誇るには問題がある。「国とのパイプ」という名の国策追従路線では、地方交付税制度の根本的な改善は困難である。

## イ。「増収」に結びつく施策・予算なのか

県経済を飛躍的に伸ばす魔法の杖はないというのは、当センターに限らず一般的な識者の見方であると考えるが、財政構造改革を期待させるかの大宣伝を花角県政がしている以上、**増収確保策**についてもそれ相応の施策かどうかという視点で評価しなければならない。「財政危機」についての県民向け説明会などでも示された歳入確保策でトップにあげられた「**産業振興等による税源涵養**」について、2020年度予算で特徴的なものをあげてみたい。

まず、現在の日本のみならず世界的な問題となっている新型コロナウイルスの感染拡大と、それに伴う経済への危機的被害とのかかわりでいえば、この間の**インバウンド頼みの経済政策**は深刻な打撃を受けているひとつである。安倍政権でのさまざまな情報隠しや見せかけの政府統計の変更も問題となってきたなかにあっても、アベノミクスの数少ない成果といわれてきたのが外国人旅行客の増加である。しかし、これについても今年度以降の減退は残念ながら避けられない。新潟県も国の観光政策に歩調を合わせ、この間、観光立県を掲げて取り組みを進めてきており、2020年度予算においても、たとえば国際線新規就航促進事業（6,504万円）やクルーズ船誘致推進（1,749万円）、東京オリンピック・パラリンピック新潟県活性化推進費（1億3,510万円）などをはじめとして、観光地づくりや拠点性向上、交流拡大の事業がズラリと並んでいる。

当センターの種田理事・研究主幹は、今般のコロナ感染拡大のはるか以前から、「インバウンドとは疫病も含めたりスクを伴う政策であるという認識や覚悟が行政側にあるのか」と繰り返し指摘してきた。国が進めるインバウンドバブルに無批判にならない—たとえそれしかアベノミクスの成果がなかったのだとしても—リスクを顧みなかったことは、「結果責任」として政治家が問われるべきものである。現在はコロナウイルス対策に全力をあげることが求められており、その対応が優先されるとしても、インバウンド頼みの責任という問題は忘れてはならないのである。そして、この間の財政再建問題でみせた「責任は県にあって政治家にはない」との姿勢を花角知事がまた繰り返すようでは、今般の臨時的給与削減レベルではないほどの道理のない手法がとられかねないのではないだろうか。

もうひとつ、重点事業として位置付けられる、新年度予算で拡充された**起業・創業支援**についても触れておきたい。6,516万円に拡充された「**にいがたスタートアップ推進事業**」には、起業家予備軍の拡大（840万円）や起業初期から成長期の支援 3,925万円など規模の小さい新規事業をいくつも盛り込んでいる。開業率全国 46位の現実を踏まえ、「より成果につながる起業を重点的に支援する方向で見直してまいります」と花角知事は軌道修正する旨を淡々と述べている。この政策もまた国の「地方創生」路線に沿ったものであろうが、財政構造を変え



るほどの増収につながる経済政策とは考えられず、熱意が伝わってこないのである。

本報告書では、今回の「財政危機」問題での泉田県政の責任を明確にするよう、その検証を訴え続けてきた。当センター発行の『新潟自治』では、泉田知事在任中においても県政運営に対する厳しい指摘が行われてきた。教育や福祉の補助金削減や職員の賃金削減まで行う「危機」だという認識と、それを打開する熱意を持つならば、「開業率全国 46 位の現実」を作った原因がどこにあるのかを説明する責任もあるはずである。「金のたまごを産むニワトリ」や「産業は福祉の糧」などと、壊れたテープレコーダのように繰り返した、経済通を自認する泉田県政 12 年の検証を避けることは許されない。責任を明らかにしないまま、効果を楽観的に期待して中小規模のメニューをバラマキ続ける余裕があるのならば、教育や福祉分野の減額をやめるべきではないのだろうか。

#### ウ. その他の歳入確保策について

県が掲げた歳入確保策のひとつである「未利用財産の活用促進」では、「利活用の見込まれない未利用財産の売却を推進」がうたわれている。そのための計画策定を 3 月までに行うことが「公債費負担適正化計画」で述べられており、先般その内容が明らかとなった。新潟市中央区川岸町の旧新潟地域振興局庁舎をはじめ、2023 年度までに 20 億円分の売却を目指すとのことである。しかし、これらはあくまで「見込み」の話であることと、未利用財産利活用は今日初めて取り組んだわけではないことなどを併せて考えると、楽観的な増収見込みともいえ、「成果」として喧伝するレベルではないはずである。さらにいえば、そもそも賃金削減を決める前に、なぜこちらを先に試算しなかったのか。「取れるところから取った」といわんばかりの順番に違和感は拭いきれない。

しかしながら、いずれにしてもこれが着実に実行されるかどうかについては、議会側のチェック機能が重要であり、決算審議等を含めた今後の注目点でもある。

歳入確保策のひとつとして「使用料・手数料の見直し」も掲げられ、すでにこれも具体的な対象が検討されてきた。使用料・手数料の見直しについては、現状においてやむを得ない面があることは認めるとしても、「他県で取っているから」「コストに見合った」という言葉を、住民サービスを削減する行政側の言い分として強調することに問題はないのだろうか。「行動計画」で掲げられた目標 5,000 万円を超えとしたが、これは「痛み」（この言葉自体に違和感があるが）を受忍する県民の一方的な改定の承諾と従来並みの利活用が前提となっているものである。県民（利活用者）への感謝や申し訳なさよりも、「成果」と誇る無神経ぶりにはあきれられるばかりである。

最後に、いわゆる賃金削減4年後の「リバウンド」問題について触れておく。「公債費負担適正化計画」でも、議会での予算論議においても、ことあるごとに繰り返し出てくるのが、臨時削減終了後の「リバウンド」の問題である。今年2月の「中期財政収支見通し（改訂）」においても、「現計画期間後の令和6（2024）年度に職員給与の臨時的削減の終了や公債費の実負担の増加などにより財政状況の悪化が見込まれることから、今後の収支不足にも対応するため、現計画期間内に収支改革額を上乗せしていくことが必要」との記載があり、わずか6ページの計画に同様の記述が繰り返されている。

一般職員の協力の下で行われる削減（県の増収）は2020年度予算においては41億円分であるが、これは財政構造を変える通常分の削減と考えて良いものではなく、そもそも知事が「成果」扱いしてよい代物ではない。賃金削減分がなくなったから財源不足で危機的になるという捉え方は、県民に対する誤ったメッセージの発信につながりかねない。「二度と繰り返さない」との約束があるにしても、また声を上げづらい状況があるにしても、「協力」した職員側からはその点で怒りの声を上げてよいのではないだろうか。

そして、この動きと併せて、新たな財源としては手放しで評価してはならないものもあるのではないだろうか。たとえば、核燃料税出力割の割合引き上げはそのひとつである。核燃料税の出力割の割合を引き上げることにより、旧条例と比較し5年間で75億円（年15億円）の増収額を確保するというものであるが、これが原発再稼働に口実を与えるものになってはならない。柏崎市で議論になっている使用済核燃料税条例案などともあわせて、財源と原発再稼働の問題は厳しく注視していく必要がある。

### ③歳出について

#### ア．防災は錦の御旗か

前年度の建設事業費増額による膨張型予算の問題点は、これまでの報告書でも、また今回の報告書でも繰り返し指摘してきた。ここであらためて2020年度当初予算の投資的経費の内訳を具体的にみていく。

「令和2年度当初予算（計数資料編）」の「投資的経費の概要」をみると、たしかに軒並み減とはなっている。しかし、「R2年度当初予算とR1年度補正予算を一体として捉え、投資的経費に係る一般財源を、R1年度当初予算の90%以内とした場合における実負担の範囲内で調整」とし、2020年度当初予算に2019年度補正を加えた額では「財政構造を変える」かのような減額とは程遠い。それどころか、すでにこれまでも指摘したように、前年度2月補正で「有利な財源活用」を理由として、大幅な増額をされているのである。つまり、19年度当初予算で膨張型予算を組んだことや、2月補正でも131億円が計上されてい

ることとあわせて、財政再建問題と予算のあり方を考える必要がある。

下記の【図表 1】は、この 5 年間の 2 月議会で冒頭提案された補正予算の比較である。

【図表 1】近年の 2 月議会（冒頭提案）補正予算の比較

年度・議会	知事	補正予算総額	おもな内訳
2019 年度 2 月補正 (2020 年 2 月議会)	花角	248 億 9400 万円	防災・減災対策 131 億円 農業対策 101 億円
2018 年度 2 月補正 (2019 年 2 月議会)	花角	<u>495 億 4300 万円</u>	防災・減災対策 <u>389 億円</u> 農業対策 106 億円
2017 年度 2 月補正 (2018 年 2 月議会)	米山	462 億 4500 万円	安全・安心対策※ 287 億円 農業対策 167 億円
2016 年度 2 月補正 (2017 年 2 月議会)	米山	6 億 4600 万円	鳥インフル対応 5.7 億円 糸魚川火災対応 0.76 億円
2015 年度 2 月補正 (2016 年 2 月議会)	泉田	279 億 4200 万円	地方創生経費 74 億円 農業対策 83 億円 安全・安心対策※ 203 億円

※防災・減災対策や老朽化対策の推進・放射線防護対策の推進など含む

これをみても、花角県政になってからの防災・減災への偏重は明らかである。時代変遷の中で様々な名称が付けられているが、要は投資的経費であり大方は公共工事費である。「経済対策」は使い古され、今度は「防災」である。この間の累積債務は、「前倒しで、資産が残った結果」と弁明されている。であれば、いくら有利な財源といっても、「財政危機」下の「金遣い」とは思えないのではないだろうか。

花角県政では 2 年続けて 2 月補正で防災・減災予算が増額されているだけでなく、米山県政の 2017 年度 2 月補正（2018 年 2 月議会）でも防災を理由に増額になっている。つまり、この間防災・減災対策費は、他の分野と異なり 2 月補正で増額され続けてきたのである。なお、2017 年度 2 月補正（2018 年 2 月議会）や 2015 年度 2 月補正（2016 年 2 月議会）でいう「安全・安心対策」には放射線防護対策費なども含まれており、花角県政での 2 月補正における防災・減災とイコールではない。その意味もあわせて考える必要がある。財政危機でも防災偏重という姿がみてとれるのである。

まさに、一律減額の前に、建設事業費は増額しておいたというのが真実であり、2020 年度予算における削減の影響は、他の支出と同列で考えてよいとはいえないのである。

国策である国土強靱化事業など、最終年度を迎える事業費が当然減額になることから、その他で看板のかけ替えのように、有利な財源を活用して新規事業を行うとする手法にも問題があるといわなければならない。これまで国の事業に「お付き合い」をして借金を重ねてきた新潟県が、国の制度で「有利な借金」ができると飛びつく姿勢は問題であることを今回の報告書でもあらためて記しておく。セール品の「爆買い」は節約にならないのである。なにより、「リバウンド」問題を繰り返し持ち出し、財政危機を叫ぶ者が取るべき手法ではない。

さらに、危機を強調しながらの「財政再建」と「政策」的な防災・減災優先（偏重）路線は、県経済にどのような影響を与え、人口減対策のターゲットとしている若者にどのようなイメージを与えるのか、今一度よく考えてみる必要がある。

#### イ. 社会権にかかわる予算減で、人口の社会増などできるのか

2020年度当初予算は前述のようなカラクリも含めた「緊縮型」になっている。それでは、特にどのような分野が削減の対象となり、財政論から出発した「成果」とはどのような意味を持つのかについて、特徴的なくつかの分野をみながら考えていきたい。

まず財政再建論議のなかで、当初から名指しで削減対象とされてきたのが**2億4,000万円減となった私学助成**である。

行財政改革県民説明会において、歳出歳入改革のうち県単独補助金の具体例として、商工団体補助金とともにあげられたのが、国の制度に上乘せしている私学助成であった。商工団体からは「削減もやむを得ない」との認識が示されたが、長年の全県にわたる署名活動や県との折衝を続けた結果としての現状を考えれば、私学の保護者などからの反発は大きいことは当然であろう。県は、「今までできなかったことができるようになった」例として、真っ先にこの助成削減を考えたことは、自治体の教育に対する姿勢として極めて遺憾に思わざるを得ない。この感覚は教育現場の実態、家庭の生活実態から遠く離れたものである。

教育費の家庭負担が少子化の要因であることは、指摘され続けている。教育の不平等の解消に、国制度だけでは不十分として僅かながらであっても貢献してきた自負はないのだろうか。

家計の「後押し」を弱める前に議論すべきことはあったはずである。

新潟県の「米百俵」の精神は、受け継がれ生かされることはないのだろうか。

教育課題については、**給付型奨学金の大幅減・新規募集停止**も注目すべき問題である。給付型奨学金は、米山前知事が目玉政策のひとつとして掲げていたものであったが、2020年度から国の高等教育の修学支援新制度が始まり、日本学生支援機構の給付型奨学金制度が拡充されたことを理由として、前年度比80.4%の削減となったのである。

県教育庁は「新潟県給付型奨学金の支給を受けている学生の皆さんも、国の新制度に切り替えることで、授業料の減免と増額された給付型奨学金の支給をセットで受けることができ、今までよりも支援が充実します」と説明している。国の制度への切り替えと新規募集停止がその柱である。国の制度ができたから県の制度をなくすという発想は、花角県政の姿勢を如実に表している。たとえば、誰もが無条件で学費負担の心配なく学べる制度を国がつくったというなら話は別であるが、国の制度をさらに後押しをすることこそ一とりわけ福祉や教育などではなおさら一が自治体の独自性というものであろう。

国の制度に合わせるという「改革」の現実には、**保育士増員補助金削減**をめぐる議論でより明確となった。国の基準を上回って保育士を配置できる（国6：1に対して新潟県3：1）未満児保育事業については、結果的には前年度比9.7%減で決着した。この間、県の財政再建論から発せられたメッセージは、「国基準」である。今回、2020年度予算で国の基準に合わせることや、自治体独自の上乗せ分への削減攻撃が顕著であり、それが教育や福祉で平然と行われていることと、結果的に削減した部分を「歳出改革」の成果として誇るような姿勢をみると、地方自治のあり方として根本的に誤っているのではないかという声をもっと上がってしかるべきではないだろうか。

## ウ. その他

県民説明会資料では、歳出歳入改革の具体的な取組方針④の中で「県出資法人の見直し」が挙げられている。県出資法人経営評価委員会の議事録を読む範囲では、わずか数人の委員側との議論でも噛み合ったものとなっていない様子が見えがえる。出資の効果とは何を意味するかは一律でないように、削減のあり方も個別具体的に検討されるべきであろう。かつての民主党政権時の国における、あるいは篠田市政時の新潟市における乱暴な「事業仕分け」のような形ではなく、ゼロベース見直しや統廃合を急ぐべきものから、公共サービスの観点から維持しなければならないものまで、幅広く県民的な理解と議論の下で進めるべき課題である。

この間、当センターでは、賃金削減や県民サービス削減など「行動計画」が実行された場合に、それが県経済にどの程度マイナスの影響を与えるかを試算し、県民に明らかにすべきであると提言してきた。しかし、残念ながらついに試算されることはなく、花角知事から具体的な数字が出されることはなかったのである。そのため、当然のことながら、2020年度当初予算には、そうした悪影響に対する対策施策・予算は組まれていない。すでに私学助成なども含め、直接「削減」対象となった県民・関係者からは不安の声があがっているし、飲食店はじめ

とする地場の商店等はもとより、弱い立場であればあるほど、計算のできない「痛み」や、「みえない不安」を与えられているが、そこに対する思いが至らないのである。

「公債費負担適正化計画」では、実質公債費比率を2038年度に18%以下にするとの目標を掲げ、県債発行ルールに有利な財源の積極的活用をあげている。

「危機」を叫びながら、人勧すら無視する職員賃金の臨時削減まで行い、出てきた目標は約20年後の「2038年度に実質公債費比率18%以下とする」である。かつて泉田知事時代、「安全とは言っていない」と頑なに主張した事実上の「安全宣言」といったものがあつたが、花角知事は「2038年度に18%以下にできれば、それまでの間は有利な借金はいくらでも活用できる」というもので、レベルの低さでは大して変わらない。この30年間の当初予算の推移をみても、2008年度当初予算1兆2,196億円（うち公債費2970億円）は、泉田県政2期目後半と同規模である。「有利な財源を積極的に活用する」との姿勢と合わせ、泉田県政と同じ道を歩まないとの確証はまだ得られていないとみるべきである。

2020年度当初予算の特徴は、歳入確保策の乏しさとあわせて、まさに、「くらし置き去りで削減と防災に全力」とでも言い表されるべきものであろう。

## 2. 特筆すべき再建策の問題

### (1) 賃金削減が突出する行財政改革の現状

#### 【繰り返された禁じ手】

「禁じ手」が、制度無視と県民不在の中で強行されることとなった。交渉の当事者からは、「申し訳ない」や「苦渋の決断」などが交渉の妥結時に語られたが、この結果による県民への影響については何ら説明もなく、当事者間の「合意」がなされたのである。「住んでよし、訪れてよしの新潟県」の引き寄せる力が、削がれることは間違いない。これまでの報告でも、人事委員会の存在や勧告尊重の基本姿勢について述べてきた。賃金削減という課題は、労使交渉は尊重するにしても、当事者だけの問題ではないことを認識しなければならない課題なのである。

妥結内容は、4年間にもおよぶ賃金の削減であり、直接的には県職員等の県民2万5,000人余の賃金労働者、間接的には数万人と予想される「公務員賃金準拠」とされている労働者に影響がでる問題である。当然ながら、様々な消費などの経済への影響は避けられないこととなる。県は、これらの影響についてはどれほど把握・理解し、提案と合意を行ったのであろうか。公務員育ちの花角知事は、どのように自らを納得させたのであろうか。警察職員など未組織の労働者をも拘束し、多くの県内労働者に影響を与えることとなる労使合意の責任は、ことのほか重いものであると考えるべきである。4年間におよぶ合意は、県民には説明も

なく、理解も納得もない中で行われたのである。県民には、詫びの言葉もない。

今後の対応が懸念されるが、「禁じ手の断行」と「県民への影響」の責任を重く受け止め、期間の短縮に双方が努力すべき義務がある。そのためには、財政再建計画の進捗のみならず、執行段階での点検や提案も行うことは当事者であるが故に可能であることを認識し努めることが必要である。状況の確認や改善提案などが定期的に行われ、県民に内容が説明されなければならない。そうした責任と義務を負う「合意」なのである。

### 【僅かではない削減幅】

今次「合意」内容について、公務員賃金の推移から勧告と実施状況について述べることとする。

公務員賃金は、人事委員会（国家公務員は人事院）の調査に基づく勧告を尊重し、改定が提案・議決され実施されることが通常である。今次の臨時削減の最終合意は以下の表のとおりであり、2020年4月から実施されることとなった。

	給与	ボーナス
一般職員	2.5% (36 か月) 2.0% (12 か月)	3.0% (8 回)
若手職員 (30 代前半まで)	1.5% (48 か月)	3.0% (8 回)
課長級職員	5.0% (48 か月)	5.0% (8 回)

では、以下にバブル崩壊後の20年にわたる人事院の勧告を示す。

年	改定率	年	改定率	年	改定率	年	改定率	年	改定率
平成10	0.76	平成15	-1.07	平成20	0.00	平成25	0.00	平成30	0.16
平成11	0.28	平成16	0.00	平成21	-0.22	平成26	0.27	令和元	0.09
平成12	0.12	平成17	-0.36	平成22	-0.19	平成27	0.36	合計	-0.79
平成13	0.08	平成18	0.00	平成23	-0.23	平成28	0.17		
平成14	-2.03	平成19	0.35	平成24	0.00	平成29	0.15		

上記の表は、人事委員会勧告のベースと言える人事院勧告の推移である。この表で解るように、バブル崩壊後の給与改定は1%には程遠い改定率やマイナス改定率が続いてきた。単純に改定率を累計すれば、約20年で累積では-0.79%の伸びである。それぞれの年の改定率を反映（単純加重）すると、20年前（平

成9年改正後)の約4.6%減となる。

平成10年以降の 人事院勧告の推移と反映した月額給与			
年	改定率	改定の反映	元月給を30万円
10	0.76	1.0076	302,280
11	0.28	1.0104	303,126
12	0.12	1.0116	303,490
13	0.08	1.0124	303,733
14	-2.03	0.9919	297,567
15	-1.07	0.9813	294,383
16	0	0.9813	294,383
17	-3.6	0.9460	283,785
18	0	0.9460	283,785
19	0.35	0.9493	284,779
20	0	0.9493	284,779
21	-0.22	0.9472	284,152
22	-0.19	0.9454	283,612
23	-0.23	0.9432	282,960
24	0	0.9432	282,960
25	0	0.9432	282,960
26	0.27	0.9457	283,724
27	0.36	0.9492	284,745
28	0.17	0.9508	285,229
29	0.15	0.9522	285,657
30	0.16	0.9537	286,114
元	0.09	0.9546	286,372
		$1 + 1 * \text{率} / 100$	
		<b>30万円 × 95.46% = 286,380円</b>	
参考資料 :自治研センター作成			

20年前の月給300,000円は約286,000円となっているのである。昨年の勧告は、0.09%の改定であった。アベノミクスの批判は別として、社会保障関係などの負担増も加わり、実質賃金はさらに下がっているのである。今回の臨時削減率の2.5%~5%の数値が、いかに大きなものであり、時代を逆行させるものか理解できよう。



変更がなければ、知事報酬等を含めた総額は182億円余となる。

4月からは新採用職員が、職場に配置される。採用試験時には、給与も含め雇用条件が示された。しかし、初の給与から「臨時削減」が4年間続く。騙すつもりはなかったが、結果的には騙すこととなったのである。まさに、ブラック企業の手口と同様であり、公務職場としては遺憾極まりないことである。新採用職員の最初の貢献は、身を削っての財政再建への貢献となった。

来年以降の採用では、どうするのであろうか。賃金は労働にとって、最重要の雇用条件の一つである。より良い人材を失い、将来にも影響がでることが大いに懸念される。

### 【見えない必要な再建策と成果】

職員給与や報酬の人件費削減は、一時的に効果をもたらすこととなる。しかし、財政危機は構造的な問題が内包しているものであり、その改革こそ求められている。残念ながら、現状で最も貢献しているのは人件費の削減だけであり、突出している。将来のリバウンドも懸念されているが、当然予定されることであり、再び「頭を下げる」ことは許されない。そのことに見合う収入増と支出減の長期安定策を示し、実現しなければならない。

人件費の削減について、「一つの成果」や「4年間の時間をつくってくれた」などの花角知事の発言があるが、理解できるものではない。人件費の削減は、施策でもなければ改革でもなく、無条件に4年間の猶予が与えられたのではないのである。「成果」といえる改革を行うことが、使命なのである。給与削減で示した「強硬姿勢」を、ぜひとも本命の課題に発揮することを期待したい。

## (2) 世間並も実現できない「制度改革」

### 【「聖域」であり続けた入札制度】

県の公共契約における「入札制度改革」が浮上している。公共工事に絡む談合疑惑や事件は後を絶たないが、事件の度に国も自治体も制度について「改革」を提唱・実施してきた。公共契約で求められることは、透明性と客観性そして競争性と言われている。しかし、県内でも未だ「官製談合」の事件や疑惑は絶えることなく、とりわけ土木工事をめぐる事件では、担当職員、首長、各級議員の捜査や逮捕が繰り返されている状況がある。

今次、県の入札制度改革の流れは、財政危機からコスト縮減の方策として浮上した課題となった。しかし、本来であればコスト縮減策は普段から見直しと改善が図られるべき課題である。注目されている課題は、最低制限価格制度を取り入れている本県の最低制限価格の範囲数値である。これまで全国では見直しがすすめられる中で、本県では「聖域」と言われ続けてきた課題である。

県の最低制限価格（予定価格の91%～100%・全国2番の高い設定）が全国状況（国土交通省基準は75%～92%、地方自治体は75%～85%が最多）とあまりにも乖離している現状から、9年ぶりの改革に臨むこととなった。

当初（2019年末）時点では、消極的な「慎重」な姿勢が露骨に示されていたが、財政再建の指針である「行財政改革行動計画」に土木・建設事業のコスト縮減に向け「契約手法について検討する」と明記された。県は20年1月に入って、委員6名の「低入札対策等検証会議」を設置し、非公開での検討が進められている。しかし、その目標は「予算を有効に活用しながら、工事の品質と業者の利益を確保できる制度の構築」というものであり、委員には利害関係者である建設業界から2名が指名されているものであった。県関係者には、財政再建と入札制度の検証は別物とする考えがあったことは、明白である。そこには、「入札制度は聖域」としてきた政治と業界の暗黙の背景があったと言えるのである。長年にわたり建設業界が自民党政界の有力な支持基盤となってきたことは、誰もが疑うことのない事実である。新潟県議会の最大会派は自民党であり、業界の利益確保や保護などの理屈が優先され、当然のように「聖域化」され制度見直しが見送られてきたのである。

### 【突出した新潟県の入札制度】

新潟県の公共工事などの入札制度の問題点については、地元紙である新潟日報社が「県財政 危機」（連載）の中で、調査や取材をもとに詳細な報道を行っている。報道されている問題点2点について整理する。

#### ①「最低制限価格」の下限が全国で2番目に高い91%となっている。

「低入札対策等検証会議」では、国土交通省方式である「予定価格の75%～92%」にならう方針が報道された。この数値は、昨年に見直したものであるが、すでに多くの都道府県でも導入されている。現状では、県は91%～100%の範囲でなければならないが、国交省方式では75%～92%の範囲が落札者となるのである。

「最低制限価格」については、これまでも数値見直しが随時行われているが、昨年の改正では上限（予定価格）92%を人件費等の観点から90%から引き上げられたものであり、業界における時事の諸事情を反映することで数値見直しが繰り返されている。

国は、数値見直しの都度、「貴都道府県内の市区町村の長及び議会の議長に対しても、本要請の周知徹底」を要請してきたが、新潟県は要請に応じてこなかったのである。

最低制限価格の数値設定は、各地方自治体の権限とされており、その改定は自治体の責任で行われる。毎年改定する自治体や国の数値より上限（予定価格）

の引き下げを行っている自治体は少なくない。近年では「75%～85%」の自治体が多く見られる。

②「落札率」（予定価格に対する落札価格の割合）も高く、2017年度では全国6位の95.4%に上る。

報道によれば、県は公共4部局（土木、農林水産部、農地部、交通政策局）では、最低制限価格を個々の工事の材料費、人件費、業者利益などを考慮した計算式にあてはめ算出している。2018年度に行われた入札の99%が、県の最低制限価格の基準数値91%以下であった。2018年度では入札数3,008件のうち2,978件が91%以下であり、算出された最低制限価格より高い91%に引き上げられている。つまり、計算上で算出された額の100%を超える金額で落札されていることとなる。全く理解も納得もできない基準が、続けられてきたのである。

新潟県の落札価格の上限（予定価格）は、100%である。落札率の数値は、上限（予定価格）に対する数値である。他の都道府県の多くが上限（予定価格）を国交省方式の92%としていることから、上限（予定価格）が100%の本県の落札率94.5%は際立って高いと考えられるのではないか。例えば、1億円工事で新潟県 $94.5\% = 9,450$ 万円、国交省方式 $1\text{億円} \times 92\% \times 94.5\% = 8,694$ 万円となる。

落札率は、近年では特に地方自治体での入札において高く推移しているが、予定価格の上限の見直し（引き下げ）や、入札者の価格試算の精度が高くなったためと言われている。全国順位6位は、真の姿を表すものであろうか。

### 【怠ってきた見直しと入札制度の原点】

10年ほど前から、地方自治体の発注工事で、低入札価格調査基準価格や最低制限価格を下回る額での応札割合が増加傾向にあると国交省が指摘した。2005年度8.3%が2009年度では25.3%と急上昇した。このことから最低制限価格の見直しが進められてきたのである。

国にとっても直轄事業はもとより、補助事業についても地方自治体の入札制度は重要である。同程度の事業が自治体の入札制度によって、金額に差異が生じることとなり、会計検査院ではその差額について「補助額については、不当とみとられる」との解釈も出されている。

公共工事入札は、一般的には指名競争入札が行われている。工事内容別に指名願いが提出され、ランク付けが行われる。入札に際しては、その名簿から数社が選定され入札に参加することとなる。当然ながら、個々の契約内容に適合し履行が十分期待できる業者が選定されることとなる。常識的に考えれば、予定価格の91%という高率な最低制限価格を設定し、これを下回る価格だけを

理由に入札した業者を排除することは、競争契約における競争の利益を阻害するものであり、適切とは認められないのではないだろうか。当然、契約額は割高となる。

**入札制度の目的は、業界の維持や擁護ではない。**求められるべきは透明性と適正価格である。産業の育成や支援を理由に入札制度が利用されることは、論外であり悪政の謗りは免れないことである。

県は、制度の見直しを行うであろうが、根本的な姿勢を改めなければならないであろう。国並みで良とすることはできない。特に予定価格の設定は、厳格に行い最低制限価格との整合性を図ることは当然であろう。

行財政改革を目指しながら、この程度の課題に戸惑うようであれば、全く情けなく県民の信頼を一気に失うこととなるであろう。

入札制度改革の動向は、他の**制度への不信**を高めることとなった。あらためて、他の多くの制度についての検証も求められていることを強く認識しなければならない。

### 3. まとめと今後の研究スケジュール

第3回となる報告は、県の新年度予算をテーマとした。「新潟県行財政改革行動計画」が公表されて、改革初年度の予算となる。編成の最中に、県職員給与の臨時削減をめぐる提案・交渉・妥結の動きや入札制度見直し問題もあり、報告に加えたところである。

予算の印象を一言でいえば、「**改革無き 削減優先予算**」である。報道には、「改革の本気度に疑問」の見出しも見られた。「地方創生」路線が優先し、改革が疎かになることは許されない。

県民の目は、「**放漫運営**」のお蔭で、鍛えられつつある。人口減少や高齢化さらに少子化の対策は必要であるが、いずれの課題も予想される推移で進むことは必至である。「地方創生」が救いの方策であるかの検証を行い、将来に持続可能な基盤づくりが必要ではないだろうか。

県議会では、最大会派である自民党県議団から 1,100 万円の減額修正が出され、自民党の賛成多数で県政史上極めてまれな予算案の修正が行われた。内容は、半額が国補助の移動式「オービス」である。「オービスより信号機」とするならば、減額に見合う信号機の提案があるべきと考えるが、財政再建に協力したのであるか。本意はどのようなものか計り知れないが、「改革」への圧力につながるようなことであれば、県民の監視が必要である。

新年度をむかえ、各自治体では新たな予算が組まれた。将来的に自立と安定が期待できる税収の見込みが立たない中で、国の補助事業に頼り没頭するかのよう事業が大方を占めている印象が強い。「地域事情を反映した独自性」は縮小

を余儀なくされるなか、国の政策は「独自性と自立」を求めているという矛盾も感じられる。

しかし、**県の財政危機は「国政策の優先」と「有利な借金」の積み重ねの結果**であったことを忘れてはならない。国も自治体も「借金」には、無頓着になったのであろうか。その「痛み」は、いつも住民が背負うこととなるのである。

当センターは、今後も「県財政危機」の問題をテーマとして、調査・研究を進めることとしている。4月には、県予算を課題としたセミナーを計画していたが、「新型コロナウイルス感染」の問題もあり、見送ったところである。

今後は、県でも新年度の執行が始まることとなり、執行状況についても課題とする予定である。また、2019年度の決算が示された時点では、2017年度からの予算と決算を併せて比較・分析することを考慮中である。